

Autopistas de peaje en los accesos a Madrid: ¿fue una decisión adecuada?

María de los Ángeles Baeza Muñoz

Profesora Colaboradora Doctora, Universidad de Granada, España

José Manuel Vassallo Magro

Profesor Titular, Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

Las radiales de Madrid R-2, R-3, R-4 y R-5 se previeron en el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 del Ministerio de Fomento. Los objetivos que se pretendían alcanzar con su construcción eran mejorar la accesibilidad y la competitividad de Madrid, así como paliar los problemas de desempleo en el área metropolitana y los municipios próximos a la M-50.

Se trata de unas de las primeras autopistas de peaje metropolitanas adjudicadas en España. Para su construcción, conservación y explotación se utilizó la fórmula jurídica de la concesión de obra pública. A pesar de que en la normativa española se produjeron importantes avances en el año 2003, todas ellas se rigen por el contenido de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión.

Esta ponencia muestra que los resultados obtenidos tras la adjudicación de estas concesiones no han resultado ser los previstos ni por la Administración ni por las concesionarias. Todas las autopistas entraron en explotación más tarde de lo acordado, alcanzando unos niveles de tráfico muy inferiores a los previstos. Los importes de inversión en estas autopistas han resultado ser superiores a las previsiones tanto públicas como privadas.

Esta situación hacía pensar desde hace tiempo que la única solución sería llegar a un acuerdo posterior. Lo que resultaba difícil era comprender cómo se mantenían en el mercado estas sociedades. Así, el cambio en los criterios de valoración del suelo, incrementando los costes de expropiación, y la crisis económica que está atravesando el país no han hecho más que agravar la difícil situación en que se encontraban ya las sociedades concesionarias.

Actualmente el Ministerio de Fomento está analizando cuáles serán los términos concretos de las renegociaciones, adelantando que se concederán créditos participativos y se incrementarán los plazos de concesión y las tarifas. Sin duda alguna, unas medidas que vienen a confirmar que el único perjudicado por las frecuentes renegociaciones de los contratos de concesión de autopistas en España es el usuario.

1. INTRODUCCIÓN

A principios de los años 90 se realizaron numerosos estudios sobre el desarrollo de nuevos accesos a Madrid y una nueva circunvalación (M-50). Estas ampliaciones de la red viaria tenían

como objetivos principales los de reducir la congestión del tráfico y favorecer el desarrollo regional.

Así, en 1997 el Ministerio de Fomento formuló un plan para construir cuatro autopistas de peaje en Madrid que descargasen el tráfico entre la capital y su área suburbana, y constituyesen una alternativa de calidad a las autovías de entrada a la ciudad. Para vertebrar el cinturón suburbano se incluyó la circunvalación a Madrid M-50.

Dadas las restricciones presupuestarias del Estado y la necesidad de desarrollar estas infraestructuras, se optó por acudir al sector privado mediante la fórmula jurídica del contrato de concesión. En la Tabla 1 se recogen los datos básicos de cada una de las concesiones adjudicadas.

Sociedad	Autopista	Tramo	Longitud (km)	Período concesional (años)	Carretera alternativa
HENARSA	R-2	M-40 - Guadalajara	64,1	24	A-2
AM	R-3	M-40 - Arganda	31,8	50	A-3
	R-5	M-40 - Navacarnero	28,9	50	A-5
AUSUR	R-4	M-50 - Ocaña	52,5	65	A-4

Tabla 1 – Datos de cada concesión

2. ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN

La Administración, para determinar si los proyectos de inversión en estas infraestructuras iban a resultar atractivos para el sector privado, analizó principalmente dos variables, la inversión y el tráfico. En este apartado se analizan los sobrecostos generados en el importe de obra civil para la construcción de las autopistas de peaje y la M-50, así como los retrasos en su puesta en servicio. También se expone la problemática añadida sobre la valoración de los terrenos expropiados.

2.1 Desviación en las previsiones

El importe de obra civil previsto tanto por la Administración como por el grupo promotor adjudicatario de cada concesión, para la construcción de las autopistas y la M-50, se observa insuficiente en todos los casos (Tabla 2). Las sociedades concesionarias tienen que afrontar elevados sobrecostos por este concepto.

Sociedad concesionaria	Desviaciones en el importe de obra civil previsto por la Administración	Desviaciones en el importe de obra civil previsto por la concesionaria
HENARSA	67,99%	31,16%
AM	31,96%	33,34%
AUSUR	18,80%	15,95%

Tabla 2 – Desviaciones en el importe de obra civil

Como se deduce de la Tabla 3, el tiempo que inicialmente se previó necesario para que las autopistas entraran en explotación casi se duplicó.

Autopista	Adjudicación de la concesión	Entrada en explotación prevista	Entrada en explotación real	Retraso (meses)
R-2	Noviembre 2000	Junio 2002	Octubre 2003	16
R-3 y R-5	Septiembre 1999	Diciembre 2001	Febrero 2004	26
R-4	Diciembre 2000	Octubre 2002	Abril 2004	18

Tabla 3 – Retrasos en la entrada en explotación

La primera prórroga -4 meses- para la puesta en servicio de la R-2 se justificó por los cambios en los nombramientos de los cargos que componían la Mesa de Contratación. Además, la construcción de esta autopista se retrasó por los proyectos modificados y los problemas de competencias entre las distintas Comunidades Autónomas que atraviesa la autopista y el Estado.

Las prórrogas para la terminación de las R-3 y R-5 se justificaron por las dificultades técnicas surgidas durante el proceso de construcción. Por su parte, la sociedad presentó en 2003 ante dicho Ministerio un expediente de compensación donde se recogían los perjuicios económicos sufridos como consecuencia de la ejecución de los proyectos modificados ordenados por la Administración.

Respecto a la apertura al tráfico de la R-4, aún cuando se estableció como requisito imprescindible para ello la previa apertura del resto de los tramos incluidos en el concurso, se modificó este aspecto. La autopista entró en explotación cuando un tramo de la M-50 se encontraba en obras. Tal retraso se motivó por el hallazgo de un yacimiento arqueológico y el cambio de trazado necesario para hacer viables las obras de un PAU y el enlace de la R-3 con la M-50.

2.2 Efecto del cambio en el criterio de valoración de las expropiaciones

La jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo sobre cómo debe valorarse el suelo para construir las autopistas de peaje radiales de Madrid ha disparado los costes de expropiación.

Este Tribunal entiende que se trata de sistemas generales viarios que “no cabe duda” que están destinados a crear ciudad. El incremento del valor del suelo lo justifica por la existencia de evidentes expectativas urbanísticas y la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid (STS de 21 de julio de 2008).

A día de hoy todavía no se puede conocer con exactitud a cuánto van a ascender los sobrecostes de expropiación de las autopistas, pero superarán el 1000% de los valores estimados. En la Tabla 4 se recoge el importe estimado por las concesionarias, así como el valor de la partida de expropiaciones el año en que las autopistas entraron en explotación. A esto hay que añadir que las previsiones realizadas por la Administración para las R-3 y R-5 eran aún más optimistas que las llevadas a cabo por el sector privado (33 millones de euros).

Sociedad concesionaria	Expropiaciones previstas por la concesionaria	Expropiaciones reales el año de entrada en explotación
HENARSA	40.736.600,44 €	29.810.000,00 €
AM	39.041.746,30 €	35.883.767,00 €
AUSUR	72.824.636,69 €	51.962.000,00 €

Tabla 4 – Importe de las expropiaciones

3. ANÁLISIS DEL TRÁFICO

A continuación se analizan las desviaciones de tráfico generadas durante los primeros cinco años de explotación de cada una de las autopistas, así como el porcentaje de captación de cada una de ellas. También se resalta el efecto de la crisis económica sobre los niveles de tráfico, que no han hecho más que agravar la situación a la que se enfrentan las sociedades concesionarias.

3.1 Desviación en las previsiones

El tráfico para el primer año de explotación de todas las radiales se sobreestimó en más de un 50% (Tabla 5). En dicha Tabla se observa que la sobrestimación tendía a disminuir, pero la crisis económica del año 2008 rompió esa tendencia (casillas de la Tabla 5 sombreadas). Por otro lado, se destaca que las estimaciones realizadas por la concesionaria son algo superiores a las llevadas a cabo por la Administración.

Autopista	Previsiones	Desviaciones de tráfico (IMD real - IMD prevista) / IMD prevista				
		1	2	3	4	5
R-2	Administración	-50,86%	-41,64%	-32,00%	-20,90%	-13,74%
	Concesionaria	-62,68%	-57,76%	-58,16%	-47,26%	-42,75%
R-3	Administración	-56,59%	-47,65%	-41,04%	-43,95%	-50,25%
	Concesionaria	-56,55%	-47,43%	-40,83%	-43,96%	-50,61%
R-4	Administración	-58,80%	-58,42%	-46,39%	-37,58%	-46,27%
	Concesionaria	-56,15%	-56,57%	-44,60%	-35,70%	-44,86%
R-5	Administración	-61,74%	-57,28%	-48,18%	-43,29%	-49,10%
	Concesionaria	-58,49%	-55,49%	-46,94%	-42,94%	-49,68%
Media	Administración	-57,00%	-51,25%	-41,90%	-36,43%	-39,84%
	Concesionaria	-58,47%	-54,31%	-47,63%	-42,47%	-46,98%
Desviación típica	Administración	4,60%	8,02%	7,27%	10,74%	17,48%
	Concesionaria	2,99%	4,68%	7,46%	4,87%	3,78%

Tabla 5 – Desviaciones del tráfico durante los cinco primeros años de explotación

Así, las autopistas poseen una escasa captación de tráfico respecto a su carretera alternativa (Tabla 6). Destaca el nivel de captación de tráfico pesado aún menor de la R-4 y la R-5.

Autopista	Ligeros	Pesados	Total
R-2	11,1%	11,6%	11,2%
R-3	13,6%	11,5%	13,5%
R-4	19,0%	5,3%	16,6%
R-5	12,5%	7,9%	12,2%

Tabla 6 – Porcentajes de captación de tráfico (año 2008)

3.2 Efecto de la crisis económica

La crisis económica ha agravado los bajos niveles de tráfico en las autopistas de peaje. La Tabla 7 muestra que el tráfico disminuyó en los años 2008 y 2009, coincidiendo con las disminuciones del PIB.

	Crecimiento anual					
	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
PIB real	4,27%	4,55%	4,64%	4,09%	-0,67%	-
IPC	3,00%	3,40%	3,50%	2,80%	4,10%	-0,30%
Tráfico real R-2	23,53%	24,08%	23,89%	16,15%	-3,99%	-11,10%
Tráfico real R-3	-	28,51%	19,53%	0,58%	-6,39%	-13,83%
Tráfico real R-4	-	5,62%	36,09%	23,79%	-8,52%	-15,17%
Tráfico real R-5	-	15,88%	28,84%	16,22%	-4,68%	4,85%

Tabla 7 – Crecimiento anual del PIB y el tráfico

4. RENEGOCIACIONES DE LOS CONTRATOS

Unos costes tan elevados en la construcción de las autopistas y unos niveles tan bajos de tráfico hacían pensar desde hace tiempo en cómo las sociedades concesionarias eran capaces de continuar desarrollando su actividad. Tras casi diez años desde su adjudicación, estas concesiones se encuentran en proceso de renegociación.

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 se recogen una serie de medidas dirigidas al reequilibrio económico-financiero de las sociedades concesionarias de las autopistas de peaje R-2, R-3, R-4 y R-5, entre otras. Esas medidas son:

- Por el sobrecoste de las expropiaciones, se prevé conceder créditos participativos por el importe que exceda al 175% de las cantidades previstas por la concesionaria para el abono de dichas expropiaciones, así como los intereses por retraso en el pago del justiprecio. A los solos efectos de generar ingresos adicionales directa y exclusivamente destinados a amortizar el principal y los intereses del préstamo participativo, se prevé ampliar el plazo concesional o elevar las tarifas.
- Por compensación de obras adicionales ejecutadas y no previstas en los proyectos iniciales, se prevé preferentemente aumentar las tarifas o ampliar el plazo concesional.
- Otras fórmulas de financiación autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, en caso de que las anteriores medidas no posibiliten el reequilibrio de la concesión.

Respecto a estas medidas basadas en ampliaciones del plazo concesional o elevaciones de tarifas, es importante tener presente que en el pliego de cláusulas administrativas particulares de todas las radiales se establece que la revisión y modificación del plan económico-financiero no implicará nunca, excepto cuando se modifique o amplíe el servicio, la revisión del régimen económico-financiero básico de la concesión, que comprende:

- Tarifas y peajes.
- Ratio de capitalización.

- Ratio de solvencia.
- Duración de la concesión.
- Límites de la responsabilidad de la Administración.

Con este marco regulador, el Ministerio de Fomento tiene difícil llegar a nuevos acuerdos con las sociedades concesionarias.

5. CONCLUSIONES

El contrato de concesión de autopistas de peaje le permite a la Administración prestar un servicio que, acudiendo a la financiación pública, no podría ofrecer a medio plazo por el elevado desembolso inicial que implica una obra de estas características. Sin embargo, para que el proyecto resulte atractivo para el sector privado es necesario que sea rentable.

Los estudios previos realizados por la Administración para determinar si los proyectos de las autopistas de acceso a Madrid atraerían o no al sector privado reflejaron que así sería. De hecho, fueron varios los grupos promotores los que acudieron a los concursos corroborando la rentabilidad de esas inversiones.

Con sobrecostos de construcción y subestimaciones del tráfico tan elevados, la realidad muestra que los proyectos no son rentables. Pero, con la experiencia que tienen tanto la Administración española como los grupos promotores, ¿cómo se han cometido estos errores? El interés de la Administración en inaugurar nuevas infraestructuras y del sector privado en desarrollarlas, movidos por las frecuentes renegociaciones llevadas a cabo en las autopistas más antiguas -las adjudicadas entre 1967 y 1975-, va a hacer pagar caro a los ciudadanos las autopistas de peaje.

Lo que en principio se planificó como el desarrollo de infraestructuras sin coste para el Estado, ya se encuentra en proceso de renegociación. Sin embargo, al Ministerio de Fomento no le está resultando fácil encontrar una solución que no afecte al déficit público y que no infrinja el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de las concesiones.

REFERENCIAS

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE AUTOPISTAS NACIONALES DE PEAJE (2009). *Informe 2008 sobre el sector de autopistas de peaje en España*. Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento, Madrid.

LEY 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

MINISTERIO DE FOMENTO (2000). *Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007*. Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento, Madrid.